

Kompetanse i og om kollektivtrafikken

Forsker Annelene Holden Hoff, ahh@toi.no, Transportøkonomisk institutt, Oslo

Forskningsleder Oddgeir Osland, oos@toi.no, Transportøkonomisk institutt, Oslo

Sammendrag

I dette paperet vil vi presentere en undersøkelse av hvordan norsk offentlig sektor har organisert arbeidet med kollektivtransport på vei, og hvilke ressurser som brukes til arbeidet med å legge til rette for kollektivtransport når det gjelder omfang og fordeling av kompetansen om kollektivtransport.

Bakgrunnen for dette arbeidet er de store organisatoriske endringene i norsk samferdselssektor de siste 10-15 år har endret betingelsene for eierskap og forvaltning av kunnskap og kapital i samferdselssektoren, herunder endrede krav til innsikt og kompetanse om hva som skal til for å legge til rette for et godt kollektivtilbud. Undersøkelsen viser a) hvilken bakgrunn de som arbeider med kollektivtransport har, b) hvor kompetansen om kollektivtransport er plassert i forvaltningen, c) hvilke oppgaver dette omfatter og d) hvordan de som arbeider med dette uttrykker at betingelsene for å utføre jobben er.

Kollektivkompetanse kan defineres som 1) kunnskap om planlegging og drift av kollektivsystemet og 2) kunnskap om hvordan prioriterer og samordne kollektivtransport med andre transportformer. Etter det vi kjenner til, har det ikke vært gjennomført noen systematisk undersøkelse av kollektivkompetanse i norsk forvaltning. I vår undersøkelse kartlegger vi i hvilken grad aktørene selv mener de har adekvat kompetanse til å utføre de oppgavene de er tillagt. Hovedkilder til dette arbeidet er kvalitative data om ansvarsdeling innen kollektivtransporten og intervjuer med sentrale aktører med ansvar for kollektivtransport i fylkeskommunene, administrasjonsselskap og Statens vegvesen. Informasjonen fra disse intervjuene er supplert med funn i tidligere arbeider som berører dette temaet, og som også har gitt inspirasjon til denne kartleggingen.

Undersøkelsen viser at utfordringen i norsk kollektivtransportforvaltning ikke oppfattes å være utilstrekkelig kompetanse, men heller manglende kapasitet til å utføre oppgavene. Det er stor variasjon i hvordan fylkeskommunene organiserer arbeidet med kollektivtransport, både når det gjelder offentlig kjøp av transporttjenester og med hensyn til interne og eksterne samarbeidsformer. Videre er det også variasjon i den formelle kompetansen mellom de ulike fylkeskommunene, samtidig som de ulike fylkenes geografiske trekk (for eksempel om det er noen store byer i fylket) har betydning for tilgang på kompetanse i og utenfor organisasjonene.

Innledning

Kompetanse er et bærende element i all forvaltning og politikkutforming. Så også med det vi her omtaler som kollektivkompetanse, som vi foreløpig kan definere som 1) kunnskap om planlegging og drift av kollektivsystemet og 2) kunnskap om hvordan prioriterer og samordne kollektivtransport med andre transportformer.

Vi har ikke funnet at det tidligere er gjennomført noen systematisk undersøkelse av kollektivkompetanse i norsk forvaltning, og er heller ikke kjent med at det finnes noe tilsvarende i andre nordiske land. Det kan virke overraskende, men må trolig sees i sammenheng med at ansvaret for kollektivtransport er spredt og at det dermed ikke er gitt om det er noen organisasjoner – utover Samferdselsdepartementet - som har det overordnede ansvaret for feltet som helhet. På nasjonalt nivå

vil for eksempel både Vegdirektoratet, Jernbaneverket og Kommunenes Sentralforbund (KS) kunne sies å ha en rolle i forhold til å systematisere kunnskap og sikre kunnskapsgrunnlaget innen sine ansvarsområder, og i de siste årene har også Kollektivtrafikkforeningen fått en rolle.

Kollektivtransport planlegges og utføres på ulike plan og involverer en rekke ulike aktører. Det er et bredt felt som inkluderer buss, jernbane, annen skinnegående transport, drosjer og rutegående fartøy. Vi har her avgrenset oss til mindre, om enn ikke uviktige deler av kollektivtransporten, og legger her derfor hovedvekten på rutegående busstransport. For fylkeskommunen og kjøpsorganenes vedkommende inkluderer dette årsverk og ressurser benyttet til bestillingstransport og drosjeløyver.

Innenfor rutegående busstransport er følgende organisasjoner sentrale: *Vegvesenet*, som Samferdselsdepartementet har gitt et spesielt ansvar for å ivareta kollektivtransportkompetanse. *Fylkeskommunen*, som har ansvaret for lokal kollektivtransport, og som fra 1 januar 2010 fikk et utvidet vegansvar med overføring av ansvar for investeringene i og vedlikeholdet av øvrig riksvegnett. De siste årene har også større *bykommuner* hatt en økende betydning i utformingen av lokalt kollektivtilbud, både gjennom forvaltningsforsøk og tiltaksordninger som har til hensikt å fremme og støtte opp om tilbud og tilgjengelighet til kollektivtransport (som for eksempel belønningsordningen og BRA-midler, som bevilges iht gitte kriterier fra Samferdselsdepartementet).

Ansvaret for bestillingstransport, det vil si betalte reiser i forbindelse med skole, utdanning og av helsemessige årsaker, er også delt mellom ulike aktører. Fylkeskommunen har det organisatoriske ansvaret for skoleskyssen, og dekker dessuten transportkostnadene for de elever i videregående skole som kvalifiserer til dette. For elever i grunnskolen ligger det økonomiske ansvaret hos den enkelte kommune. Når det gjelder pasienttransport er det de regionalt organiserte Helseforetakene, som både har det organisatoriske og det økonomiske ansvaret. Kostnadene ved TT-transport dekkes med fylkeskommunale midler, men det er kommunene som ansvaret for å godkjenne den enkelte bruker.

De ulike aktørene skal sammen tilrettelegge for et godt kollektivt transporttilbud. Her er det grunn til å anta at kompetansen blant de som har dette som sitt ansvarsområde har betydning for i hvilken grad en lykkes med tilretteleggingen, men også hvordan den samlede kompetansen er organisert og blir ivaretatt.

I denne undersøkelsen kartlegges hvordan kompetansen blant aktørene innen offentlig forvaltning og tilrettelegging for kollektivtransport er i dag, på tvers av de ulike forvaltningsorganer og –nivåer. Formålet med arbeidet er å vise både formell ansvarsdeling og reell situasjon når det gjelder kompetanse og ressursbruk, og framlegge informasjon og hypoteser om det er områder der det mangler kompetanse eller ressurser.

Definisjon av kollektivkompetanse

Kollektivkompetanse rommer mange oppgaver og funksjoner, men kjerneområdet kan defineres som kunnskap om planlegging, utvikling og drift av kollektivsystemet.

En funksjonell inndeling i ulike typer kompetanse, slik vi finner den beskrevet hos Finn and Nelson (2005), tilsier at det dekker slike forhold som kunnskap om

- tilrettelegging av kollektivtransportens infrastruktur, dette inkluderer både planlegging, investeringer og vedlikehold av denne infrastrukturen (kjøreveier, holdeplasser og lignende)
- planlegging, av tilbudet; i form av markedsanalyser, etterspørselsvurderinger, trafikkutvikling/prognoser, ruteplanlegging
- planlegging av inntektssiden; fastsettelse av takster, billetteringssystemer, salg
- markedsføring
- kjøps- og kontraktsutforming;

Kollektivkompetanse kan videre defineres etter den klassiske inndelingen i strategisk, taktisk og operativt nivå (van de Velde, 2004). Dette innebærer: **Strategisk nivå:** Strategisk planlegging angår formuleringen av generelle mål og bestemmelsen – i bred forstand – av de midler som kan benyttes for å nå disse målene. *Kort sagt: Hva ønsker vi å oppnå?*

Taktisk nivå: Taktisk planlegging angår beslutninger om å fremskaffe de midler som kan hjelpe oss å realisere de generelle målene, og om hvordan å benytte disse midlene mest mulig effektivt. *Kort sagt: Hvilket produkt kan hjelpe oss til å nå målene?*

Operativt nivå: Ser til at beslutningene blir iverksatt, og at dette skjer på en effektiv måte. *Kort sagt: Hvordan produserer vi dette produktet?*

Figuren under illustrerer hva de ulike kompetansenivåene kan innebære.

Level	General description	Decision	
		"Software"	"Hardware"
Strategic Long term (5 year)	<i>What do we want to achieve?</i>	General goals Transport policy Market share Profitability General description of the services Area Target groups Intermodality	
Tactical Medium term (1-2 year)	<i>Which services can help to achieve these aims?</i>	Detailed service characteristics Fares Image Additional services Vehicles Routes Timetable	
Operational Short term (1-6 months)	<i>How to produce these services?</i>	Sales Selling activities Information to the public ...	Production Infrastructure management Vehicle rostering and maint. Personnel rostering and mngt

Figur 1 Nivåer for planlegging og kontroll innen kollektivtransporten

TØI-rapport
730/2004

Endelig kan vi – i organisasjonsanalyser – skille mellom kompetansen eller *ferdigheten til de enkeltpersonene* som arbeider i virksomheten og *organisasjonens kompetanse*. Organisasjonens kompetanse kan være mer eller mindre enn summen av enkeltindividene avhengig om virksomheten er organisert på en fornuftig måte som ivaretar og utvikler kompetansen eller ikke.

I vår undersøkelse kartlegger vi i hvilken grad aktørene selv mener de har adekvat kompetanse til å utføre de oppgavene de er tillagt. Vi vil i drøftingen av funnene diskutere denne kompetansen i lys av de ulike definisjonene og nivåene vi har presentert her.

Metode, datainnsamling og kilder

Hovedkilder til dette arbeidet er kvalitative data om ansvarsdeling innen kollektivtransporten og intervjuer med et utvalg av sentrale aktører med ansvar for kollektivtransport i fylkeskommunene, administrasjonsselskap og Statens vegvesen. Det er gjort dybdeintervjuer med et utvalg aktører innen fylkeskommuner, ett administrasjonsselskap, én større bykommune og med to kollektivkoordinatorer i Statens vegvesen. Alle de øvrige fylkeskommunene er intervjuet pr telefon med noen færre spørsmål. Det er i hovedsak personer på samferdselsledernivå som er informanter. Informasjonen fra disse intervjuene er supplert med funn i tidligere arbeider som berører dette temaet, og som også har gitt inspirasjon til denne kartleggingen.

Det er videre gjort litteratursøk for å finne hvorvidt denne problemstillingen har blitt belyst i andre publikasjoner som handler om enten forutsetningene for å utvikle et godt kollektivtilbud og/eller betydningen av kompetanse i forvaltningen. Øvrige data er hentet fra organisasjonenes egne internettsider. Vi har ikke lyktes i å finne tilsvarende undersøkelser eller data fra Sverige som kunne ha vært interessant å sammenholde med våre funn.

Hovedvekten er lagt på å kartlegge organisasjonenes formelle kapasitet i form av antall årsverk og stillinger, hvilken formell kompetanse hver enkelt har, og de intervjuede sin vurdering av egen organisasjons kompetanse og ressurssituasjon. Dette innebærer både formalkompetanse og antall årsverk dedikert til kollektivtransport. Videre er det spurt om i hvilken grad samarbeidsforholdene har betydning for arbeidet med kollektivtransport.

Siden vi i første rekke baserer oss på intervjuer med representanter fra organisasjonene selv, innebærer at dette ikke må sees på som en kritisk evaluering, men snarere enn sammenfatning basert på forvaltningens egne oppfatninger.

Kort om tidligere utredninger og pågående endringsprosesser.

Etter det vi kjenner til, foreligger det *ikke* noen tidligere undersøkelser om kollektivkompetansen i *vegetaten*. Det som det derimot er en del utredninger om, rett nok mer indirekte, er omfanget og behovet for kollektivkompetanse i *fylkeskommuner og kjøpsorganer*. Mye tyder på at en nettopp i fylkeskommuner som har etablert egne kjøpsorganer har vært mer opptatt av å evaluere egen organisasjon enn i andre fylkeskommuner (se for eksempel Vista Analyse 2008, 2009, Osland, Longva og Leiren 2008). Dette har nok til en viss grad sammenheng med at selve organiseringen av kollektivtransporten i en fylkeskommune i seg selv påvirker kompetansebehovet. En overgang fra netto- til bruttokontrakter innebærer overføring av ruteplanleggingsansvar, billettering/inntekter og markedsføring. Denne endrede ansvarsdelingen medfører større oppmerksomhet mot kompetansen blant offentlige aktører og mot ansvars- og rolledelingen. Imidlertid er det nok nettopp behovet for klargjøring av ansvars- og rolledeling som har vært et hovedtema i mange av disse utredningene, mer enn en kartlegging av selve kompetansen.

Et tema i en nyere utredning drøfter de fylkeskommunale kompetansebehov som kan forventes å øke i og med overføring av viktige deler av øvrige riksveier fra staten til fylkeskommunene. Osland, Longva og Leiren (2008) tar opp problemet med informasjonsasymmetri mellom fylkeskommunens administrasjon og kjøpsorganet, dvs når fylkeskommunen mangler kompetanse til å vurdere informasjonen om den produksjonen de kjøper. Tilsvarende utfordring står en overfor når det gjelder vegsektoren, noe som har sammenheng med den etablerte ordningen med sams (felles) vegadministrasjon. Ordningen med sams vegadministrasjon innebærer at Statens vegvesens regioner i praksis er vegadministrasjon for staten i riksvegsaker, og vegadministrasjon for fylkeskommunene i fylkesvegsaker. I følge instruksen som har vært gjeldende fram til nå, har Statens vegvesen hatt ansvar for å forestå utbygging, drift/vedlikehold og forvaltning av riks- og fylkesvegnettet, utrede behovet for tiltak på riks- og fylkesvegnettet, fremme forslag til flerårige planer og budsjetter, samt sørge for at vedtatte planer og budsjettvedtak blir gjennomført som forutsatt. I tråd med dette har vegkompetansen stort sett vært i *vegetaten*, og i begrenset grad i fylkeskommunen.

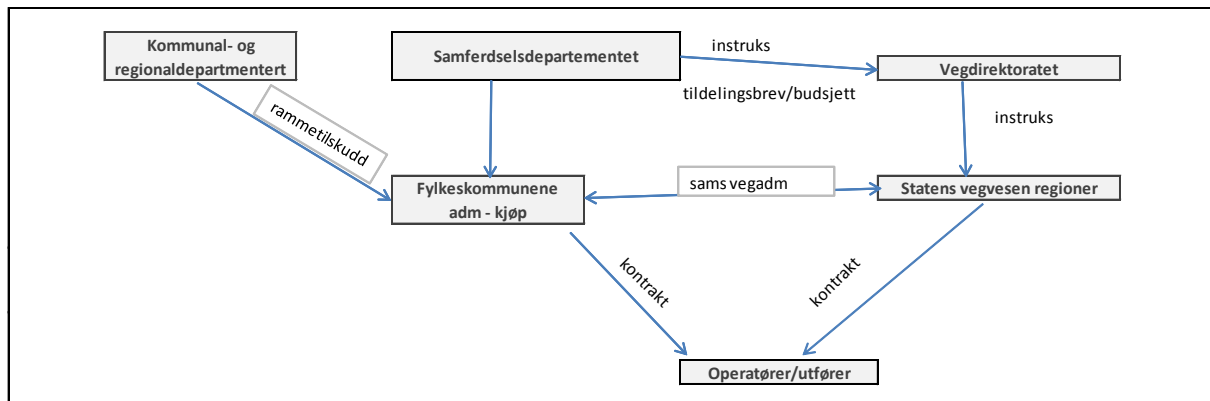
Slik informasjonsasymmetri har også konsekvenser for fylkeskommunens rolle i koordinering av offentlig kjøp av kollektivtransport på veg. Nå er det riktig nok et hovedinntrykk at denne typen omprioriteringer og dermed forsøk på å se kollektiv- og vegpolitikk i sammenheng, ikke har vært et sentralt tema for de fleste av fylkeskommunene og fylkespolitikkerne: mønsteret synes snarere å være at en øker eller salderer i forhold til de historisk og tradisjonelt etablerte budsjettnivå på de respektive områder. Men dersom en ønsker en mer aktiv rolle i koordinering og omprioritering av ressurser, vil

informasjonsasymmetrien være et problem. Og dette problemet kan bli mer påtrengende ved overføring av ansvar for øvrige riksveier.

Rolle – og ansvarsdeling

Organiseringen av kollektivtransportsektoren

Figuren under gir det en oversikt over offentlige aktører i kollektivtransporten på ulike forvaltningsnivå som er aktuelle i denne sammenhengen, og forholdet mellom dem.



Figur 2 Aktuelle aktører i tilrettelegging av kollektivtransporten.

Samferdselsdepartementet er lovgiver, gir instruks og tildelingsbrev i forbindelse med budsjettildeling til underliggende etater (som for eksempel Statens vegvesen og Jernbaneverket) og bidrar med finansiering av spesielle kollektivtiltak gjennom noen øremerkede midler til i forbindelse med utvalgte målområder.

Kommunaldepartementet tildeler rammetilskudd til fylkeskommunen iht fordelingsnøkkelen og finansierer dermed også grunnlaget for kollektivtrafikken. Vi vil imidlertid ikke gå nærmere på finansieringskilder og –innretting i dette notatet.

Statens vegvesen har i utgangspunktet et ansvar for kollektivtransportens infrastruktur som vegholder, men er også gitt et betydelig ansvar som planleggings- og utredningsinstans. *Instruks for Statens vegvesen*, fastsatt ved kongelig resolusjon av 27. mai 2005, pålegger vegvesenet sektoransvar for veg- og vegtrafikk¹. Instruksen gjelder for flere nivåer: Én etat, men to forvaltningsnivåer – Vegdirektoratet og vegregionene. De siste inkluderer 30 distrikter. Regionene har krav på faglige råd fra Vegdirektoratet med høy kvalitet på lik linje med Samferdselsdepartementet.

Vegdirektoratet skal være faglig rådgiver for Samferdselsdepartementet; samarbeide med transportetatene om gode samferdselsløsninger; bidra inn i prosesser rundt Nasjonal transportplan, handlingsprogram og budsjetter; videreutvikle og styrke egen kompetanse; og gi faglige råd innenfor egen etat. Regionene spiller en viktig rolle med hensyn til å bidra til Vegdirektoratets leveranser (bl.a. til SD); bidra til strategisk utvikling og koordinering av kollektivtrafikk i regionen; ivareta vegvesenets uttale- og innsigelsesrett til fylkes-, kommune- og reguleringsplaner; være faglig rådgiver;

¹ Dette innebærer initiativ- og uttalerett for å fremme sektorens bidrag til et bedre samfunn; å bidra til å sikre god trafikkavvikling, bedre miljø og bedre tilgjengelighet i de store byene og mellom regionene; å være pådriver for bedre kollektivtransport i og utenfor etatens ansvarsområder, herunder sikre universell utforming; og sikre innflytelse gjennom kompetanse og tillit.

tilrettelegge for bedre framkommelighet for kollektivtrafikken, innfartsparkering, kollektivknutepunkter og holdeplasser; og implementere universell utforming.

Fylkeskommunene er ansvarlige for at det tilbys rutegående busstransport og eventuelt transport med rutebåt der det er aktuelt, og i ett særtilfelle har de ansvaret for lokal jernbanetransport.

Operatørene har ansvar for driften, og varierende grad av inntekts- og kostnadsansvar avhengig av hvilken kontraktsform de operer på. Vi vil ikke gå nærmere inn på betydningen av de ulike formene dette kan omfatte og hvilken oppgavefordeling dette i praksis vil kunne innebære her.

De største norske bykommunene har hatt et økende medansvar, økt kompetanse og innflytelse på kollektivtilbudet, især der forvaltningsforsøkene ble gjennomført (for eksempel Trondheim, Kristiansand).

Tidligere i notatet viste vi til at det i denne forbindelse kan skilles mellom oppgaver på tre nivå:

- Strategisk (politikkutforming)
- Taktisk (tilrettelegger av infrastruktur, planlegging, koordinering, bestilling og kjøp av transporttjenester)
- Operativt (utførelse)

De ulike aktørene kan ivareta flere typer oppgaver og operere på flere nivå. Tabellen under gir en enkel oversikt over rollene som de enkelte aktørene kan ha.

<i>Aktør / Rolle</i>	Strategisk	Taktisk	Operativt
Samferdselsdepartementet	X	(X)	
Vegdirektoratet	(X)	X	
Fylkeskommuner (inkl administrasjonsorgan)	X	X	
SVV Regioner		X	(X)
Kommuner	X	X	
Operatører		(X)	X

Det er altså en rekke organisasjoner som er sentrale for utformingen og opprettholdelse av transporttilbudet. Her kan også være glidende overganger, for eksempel gjennom samarbeid mellom organisasjoner eller innspill på særskilte oppgaver, som gjør at *organisasjonen* deltar på et nivå der de formelt sett ikke har en rolle. Her har vi imidlertid avgrenset oss til å undersøke kompetansen i noen deler av den offentlige virksomhet som har kollektivtilbudet som sin kjernevirksomhet, dvs fylkeskommunene, administrasjonsorganer (selskap eller foretak) og vegetaten. Det er dermed den taktiske og operative kunnskapen som er hovedfokus, mens det strategiske nivået, som først og fremst er rettet mot utformingen av generelle mål, blir mindre vektlagt i dette arbeidet.

Ansvar, ressurser og kompetanse i ulike organisasjoner

Vegdirektoratet og etaten: Fra vegetat til trafikketat?

Vegetaten har et omfattende ansvar overfor kollektivtransport på vei i tillegg til ansvaret som vegholder. Dette har sammenheng med det ansvaret som etaten fikk ved utgangen av 1990-årene, først med medhold i St.meld nr 37 (1996-97) der det framheves at Vegdirektoratet og vegkontorene skulle

ta større ansvar for kollektivtransport. Prinsippene ble nærmere nedfelt i blåboka "Fra vegetat til trafikketat?"

Hvordan har så dette blitt løst organisatorisk og ressursmessig?

I *Vegdirektoratet* har ansvaret for kollektivtransport fram til 31.12. 2009, ligget til transportanalyseseksjonen i utbyggingsavdelingen. Denne organisatoriske forankringen har gitt tette koblinger til andre viktige beslutningsprosesser i etaten, ikke minst budsjetteringsprosesser. Grovt anslått har ca 6 årsverk arbeidet direkte med kollektivproblemstillinger, men grensdragningene kan her være vanskelige i forhold tilgrensede arbeidsoppgaver. Andre sentrale fagområder på seksjonen er samfunnsøkonomi, universell utforming og transportanalyse. De som jobber med kollektivtransport har ulik og bred fagbakgrunn; samfunnsvitere, planleggere og geografer. Sentrale arbeidsoppgaver innen kollektivtransportfeltet er universell utforming og bytransportutvikling, og det å lede og følge opp FoU-aktiviteter.

Vegdirektoratet har også bidratt økonomisk og faglig til kurs ved universiteter og høyere læresteder (f.eks. Høgskolen i Molde), som arrangør av fagkonferanser, drevet etatsprosjektet "Miljøvennlig bytransport", og er stor bestiller av FOU på fagfeltet (ca.10 mill./år).

En sentral suksessfaktor på disse områdene er at en har hatt relativt omfattende utredningsmidler, særlig gjennom etatsprosjektet. Dette har medført at en, trass i relativt liten faggruppe på feltet, har kunnet drive vesentlig utredningsarbeid, kompetanseutvikling og –spredning.

På *regionnivå* har en hatt kollektivkoordinatorer i alle fem regioner, og disse igjen har hatt kollektivkontakter på distriktskontorene. I tillegg til dette er det annen kollektivkompetanse på ressurs- og utbyggingsavdelingene, slik at den samlede ressursbruken er vanskelig å beregne. Men ser en mer avgrenset på kollektivkoordinatorer og –kontaktene, er ressursbruken samlet på 7 årsverk i landet utenom Oslo-området. Det er ingeniørene som er den dominerende profesjonen blant kollektivkoordinatorer og –kontakter på region- og distriktsnivå.

Oslo-området og Region Øst skiller seg ut med et samlet fagmiljø på 7 personer - ca 7 årsverk - som jobber med kollektivtransport. Her er seksjonen omorganisert og utvidet fra nyttår (2010), men det er primært for å inkludere sykkel og strategiarbeid i den nye By- og kollektivplanleggingsseksjonen.

Når det gjelder de andre regionene, har koordinatorene ulik plassering på de regionale vegkontorene, det varierer både om de sitter i strategiske funksjoner og den rent fysiske lokaliseringen i forhold til regionkontorene. Intervjuene tyder på at en nå står overfor en veldig delt situasjon når det gjelder satsing på kollektiv. I distriktene er et hovedproblem at en rett og slett har for lite økonomiske ressurser og at kollektivtransport, og for så vidt også sykkel, er salderingsposter i et budsjett og i møte med en kultur og prioriteringer som fortsatt er vegfokusert. I byområdene derimot, er det mer ressurser til kollektivprosjekter, ofte knyttet til ekstraordinær finansiering i form av trafikantbetaling. Her er utfordringen i dag snarere planleggingskapasiteten. Det er få eller ingen informanter som opplever at manglende kompetanse, eller det å vite hvor en skal få fatt i kompetanse, er et problem. Problemet er snarere økonomiske prioriteringer i distriktene og planleggings- og utredningskapasitet i byområder.

I 2009 fikk etaten flere nye oppgaver: Belønningsordningen for økt kollektivtrafikk og redusert bilbruk (Vegdirektoratet skal følge opp fireårsprogrammet), Framtidas byer (Vegdirektoratet er faglig rådgiver i prosjektet), Transnova (betydelig satsing på miljøvennlig transport er lagt til Statens vegvesen med 50 mill. i 2009).

Organiseringen i etaten og mellom etaten og fylkeskommunene er nå i støpeskjeen. Ved overføring av ansvar for øvrige riksveier, er det lagt opp til at Statens vegvesen beholdes samlet med en felles statlig vegadministrasjon, og at kompetanse knyttet til overordnet vegplanlegging, kollektivtransport og budsjett i nødvendig grad skal være en del av den felles statlige vegadministrasjonen, tilgjengelig både for staten og fylkeskommunene.

Også vegetaten er under omorganisering. For den organisatoriske forankringen i Vegdirektoratet innebærer dette at området plasseres under avdelingen TMT (trafikksikkerhet, miljø, teknologi) i transportplanseksjonen, mens utfallet i regionene vil variere.

Oppsummeringsvis er det et hovedinntrykk at vegetaten har oppnådd mye når det gjelder utvikling og kunnskapsspredning innen sitt område. Det vi ikke har sett på i denne sammenhengen er hvilke effekter dette har hatt innen og utenfor etaten. Og det er et datum at de personellressurser som er dedikert til kollektivtransport samlet er ca 20 årsverk. I en etat med omkring 5000 ansatte ville det være oppsiktsvekkende om en slik satsing skulle tilsi at en kunne stryke spørsmålstegnet i blåboka ”fra vegetat til trafikketat?” 11 år etter.

Fylkeskommunal kollektivkompetanse

Variasjon i fylkeskommunale organisasjonsformer

Planlegging og tilrettelegging for lokal kollektivtransport er et fylkeskommunalt ansvar. I Norges 19 fylker utføres disse oppgavene på ulikt vis, både med hensyn til organisasjonsform og ressursbruk. Det er flere mulige måter å organisere utøvelsen/kontakten med operatøren på. I hovedsak går skillet mellom de som har etablert en form for eget selskap skilt fra den fylkeskommunale organisasjonen, og de som har denne funksjonen integrert i forvaltningen. I tillegg kan selve kjøpet av tjenester utøves med ulike varianter av forhandlinger og/eller konkurranse. Figuren under viser de ulike tilknytningsformene og fordelingsmekanismene som er etablert for kollektivtransporten i fylkene.

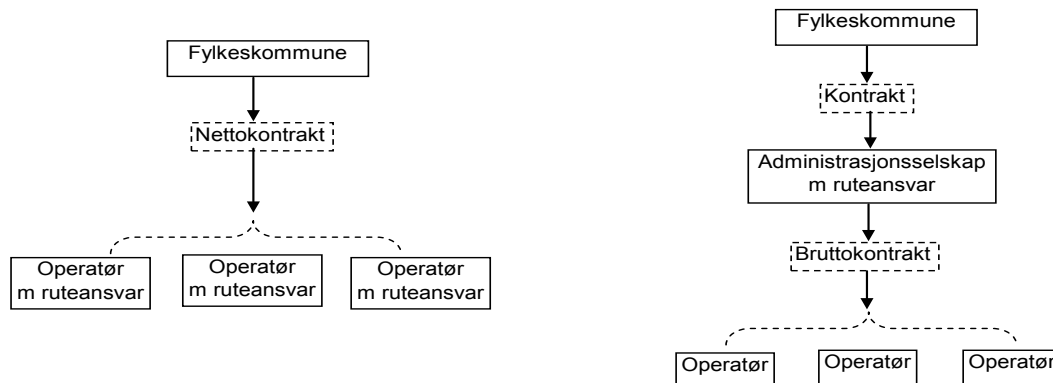
Kjøpsform	Myndighetsorganisering	
	Integrert i fylkeskommunen	Eget administrasjonsorgan
Kun forhandling	Troms, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, og Nord-Trøndelag.	
Konkurranse (helt eller delvis)	Oppland, Finnmark, Nordland	Vestfold, Telemark, Oslo, Akershus, Rogaland, Vest-Agder, Østfold, Hedmark, Hordaland, Sør-Trøndelag og Buskerud

Figur 3: Aktuelle tilknytningsformer og fordelingsmekanismer. Tabellen er en oppdatert versjon av Longva mfl (2005 og 2007). Vestfold og Telemark er samlet i administrasjonsorganet Ruter AS. Sør-Trøndelag har etablert et eget administrasjonsselskap og anbudsutsatt deler av kollektivtransportnettet. Buskerud har opprettet eget kjøpsorgan og er i ferd med å ta i bruk konkurranse.

Det finnes to hovedformer for offentlig kjøp av lokal kollektivtransport i Norge i dag (Osland, Longva og Leiren 2008): Mens om lag halvparten av landets fylkeskommuner benytter fremforhandlede nettokontrakter, har den resterende halvparten anbudsutsatte bruttokontrakter. Fremforhandlede nettokontrakter innebærer at myndighetene forhandler frem en avtale om ruteproduksjon med bestemte operatører, som siden overtar både inntekts- og kostnadsansvaret for rutetilbudet. Dette er den tradisjonelle formen for offentlige kjøp i norske fylkeskommuner, hvor operatørene ofte var lokalt forankrede selskaper, i mange tilfeller med interkommunalt eierskap. Anbudsutsatte bruttokontrakter innebærer på sin side at retten til å produsere et bestemt rutetilbud tildeles en operatør etter konkurranse mellom flere tilbydere, hvor myndighetene beholder inntektsansvaret og operatøren kun har ansvaret for produksjonskostnadene. Anbudsutsetting vil derfor for de fleste fylkeskommuner innebære:

1. Overføring av ansvar for og dermed kompetanse om ruteplanlegging, markedsføring og tilbudsutvikling fra operatører til offentlige organer
2. At fylkeskommunene i de fleste sammenhenger velger å opprette et eget administrasjonsorgan for å ivareta disse funksjonene

Som en konsekvens av disse ulike organisasjonsformene kan det forventes at de ulike organisasjonene har ulik grad av ressurser til å arbeide med kollektivtransport, både når det gjelder kompetanse og kapasitet. Betydningen av ansvars- og rolledeling og kompetanse kan illustreres ved to stilistiske modeller som viser forskjellen i arbeidsdeling mellom den tradisjonelle modellen og anbudsmodellen med etablert bruttoanbud er vist i figuren under.



Figur 4 Ansvarsdeling ved tradisjonell modell vs "moderne" anbudsmodell (Longva og Osland 2010)

Dette viser altså stiliserte forskjeller mellom en tradisjonell modell med egen etat og nettokontrakter; hvor hovedansvaret for ruteplanlegging, markedsføring og den øvrige inntektssiden ligger hos operatørene, mens fylkeskommunen vil ha ansvar for budsjett, overordnet planlegging og kontraktsutforming; og en modell med kollektivorganet som aksjeselskap og bruttokontrakter, hvor fylkeskommunen får en egen bestillerrolle vis-a-vis administrasjonsselskapet som må håndteres parallelt med administrasjonsselskapets bestillerrolle vis-a-vis operatørene. Operatørene vil da primært ha et ansvar for rutedriften. Ruteplanlegging, takster, billettering og billetteringssystemer, markedsføring, budsjett og kontraktsoppfølging ligger hos administrasjonsselskapet.

Forskjeller i rolle- og ansvarsdeling fører til ulike kompetansekrav, dels kompetansekrav som følger av valg av kjøps- og kontraktsformer, dels nye kompetansekrav som følger av den treleddete kontraktstyringen. Dette har også konsekvenser for aktørenes ressursbehov.

Fylkeskommunal kompetanse og ressursbruk

Som en del av arbeidet med kartlegging av kollektivkompetanse i forvaltningen, har vi intervjuet sentrale personer i fylkeskommunene. Vi vil her trekke fram noen funn fra disse intervjuene når det gjelder ressursbruk og ressursbehov; antall årsverk, utdanning/ kompetanse, organisering, samarbeid og kjøp av ekstern kompetanse. Undersøkelsen ble i hovedtrekk gjennomført i løpet av de tre siste månedene av 2009, det vil si like før fylkeskommunene fikk overført ansvaret for store deler av det norske vegnettet. Noen supplerende intervjuer ble utført på våren 2010. Det er derfor i noe ulik grad de enkelte fylkeskommunene på det tidspunktet hadde gjennomført eller vedtatt omorganisering av sin virksomhet eller gjort andre tilpasninger som forberedelser til håndtering av det nye ansvarsområdet

Antall årsverk som er dedikert til arbeid med kollektivtransport

Det viser seg å være betydelig variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder antall årsverk som er dedikert til å arbeide med kollektivtransport innenfor fylkeskommunens (direkte) administrasjon. Fylkeskommunene ble bedt om å oppgi antall årsverk og stillinger som er involvert i arbeidet med kollektivtransport. Arbeidsområdet er i de fleste tilfellene bredt definert og inkluderte også oppgaver knyttet til administrasjon av løyver og TT-kjøring. I noen av fylkene inkluderer dette også ruteopplysningstjenesten. Variasjonen er oppgitt å være fra å sette av 1,25 årsverk til arbeid med

kollektivtransport til 27,5 årsverk til disse oppgavene. Omtrent 70% av fylkeskommunene har 6 eller færre årsverk knyttet til disse oppgavene. I gjennomsnitt er det 7,2 årsverk avsatt til arbeid med kollektivtransport. Totalt for de fylkeskommunene som har bidratt i denne kartleggingen er det om lag 115 årsverk dedikert til arbeid med kollektivtransport.

I forbindelse med oppdatering av TØIs fylkesdatabase ble det i 2007 også samlet inn data om antall årsverk avsatt til planlegging og kjøp av kollektivtransport i fylkene. Dataene er ikke komplette, men for de 9 fylkeskommunene som rapporterte på dette, var det i gjennomsnitt 4,5 årsverk satt av til administrasjon av kollektivtransport. I 2009 var det for de samme fylkeskommunene 8,6 årsverk dedikert til disse oppgavene.

Nesten alle fylkene som har tatt i bruk konkurranse som tildelingsmekanisme for kollektivtransporttjenester, har utviklet en egen bestiller-/kjøpsenhet for å ivareta myndighetsoppgavene. I administrasjonsselskapene som er inkludert i vår undersøkelse varierer antall årsverk fra om lag 12 til 100. Dette inkluderer også i de aller fleste tilfellene ruteopplysningstjenesten der det er aktuelt (*ikke alle har presisert dette*). I gjennomsnitt er det 23 årsverk i administrasjonsselskapene (dersom vi ser bort fra Ruter i hovedstadsområdet Oslo/Akershus med 100 ansatte). I de fylkene der det er etablert slike organer, er det altså totalt flere årsverk knyttet til arbeid med kollektivtransport enn der det ikke er det. Det er kun Oppland av fylkene uten kjøpsorganer som har et antall årsverk på nivå med fylkene som har etablert kjøpsorgan. I forbindelse med oppdatering av fylkesdatabasen i 2007 ble det kartlagt at et gjennomsnitt på ca 10 årsverk pr kjøpsorgan. Til sammenligning var det i de samme fylkene ca 22 årsverk pr kjøpsorgan i 2009 og mindre spredning mellom selskapene når det gjelder antallet².

Det er grunn til å anta at (prosessene omkring) etableringen av administrasjonsselskaper har ført til mer fokus på kollektivtransport. Tidligere undersøkelser (Osland, Longva og Leiren 2008) har vist at ressursbruk i forbindelse med etablering og iverksettelse av nye kjøpsregimer ikke har ført til totalt sett høyere kostnader ved tilrettelegging for kollektivtransport.

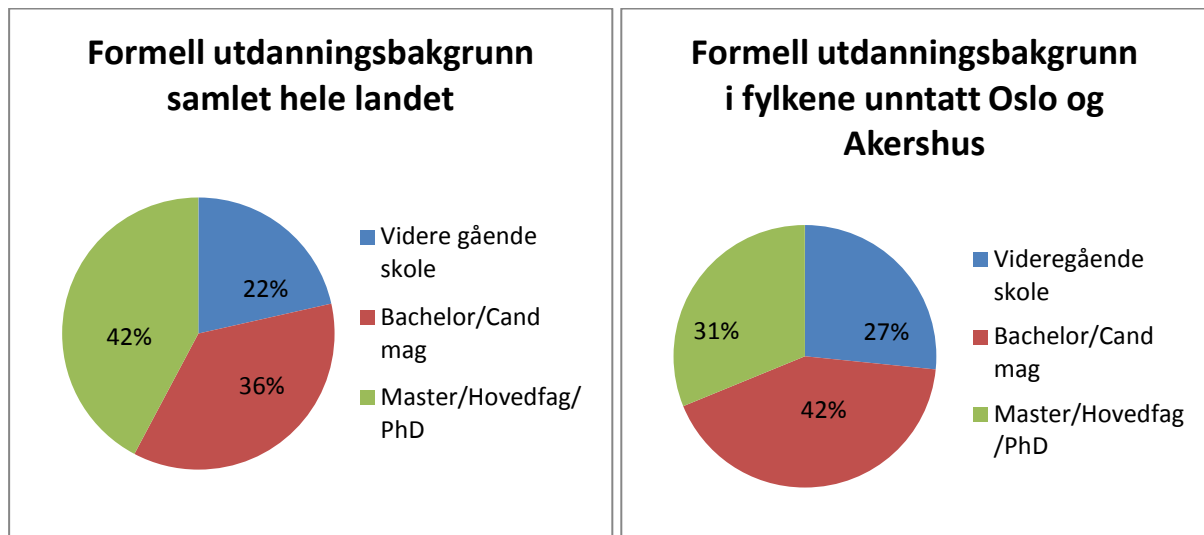
Dersom vi inkluderer administrasjonsselskap i oversikten over antall årsverk avsatt til administrasjon av kollektivtransport i fylkene, vil dette i gjennomsnitt utgjøre 22 årsverk pr fylke. Samlet viser kartleggingen som er gjort her at det i 2009/2010 på landsbasis var avsatt 417 årsverk til å arbeide med kollektivtransport i fylkeskommuner og administrasjonsorgan.

Det later ikke til å være noen entydig sammenheng mellom antall årsverk som jobber med kollektivtransport i fylkeskommunen og hvorvidt det er etablert kjøpsorgan. Det er grunn til å anta at eksistensen av et administrasjonsselskap så langt heller har sammenheng med for eksempel befolkningskonsentrasjoner og tilbudsomfang.

Om utdanningsbakgrunn

I vår undersøkelse har vi også spurt om hvilken formell utdanningsbakgrunn de personene som utgjør ”kollektivårsverkene” har. Vi har sortert utdanningen i tre hovedkategorier basert på utdanningens varighet; nemlig videregående skole, Bachelor/lavere grad og PhD/Master/høyere grad. Fordelingen er relativt jevnt, men med noe overvekt av ansatte med utdanning på Bachelornivå. De to figurene under illustrerer denne fordelingen, for hele landet samlet og for alle fylker unntatt Oslo og Akershus.

² Merk at årsverkene i de ”mest fristilte” administrasjonsselskapene også inkluderer andre funksjoner enn de som er direkte knyttet til kollektivtransportfaglige problemstillinger, så som administrasjon av selskapet, personal/HR -oppgaver med mer. Dette er fellesfunksjoner som ikke er inkludert i oversikten når det gjelder kollektivårsverkene i fylkeskommunen.



Det viste seg å være betydelige forskjeller i utdanningsnivå mellom de ulike fylkene. Særlig er det høyere utdanningsnivå blant de ansatte i Oslo og Akershus, og dels i fylker hvor de øvrige største byene inngår. Dette er årsaken til at det er vist to figuroversikter her.

Når det gjelder faglig utdanningsbakgrunn i den fylkeskommunale kollektivforvaltningen, ser det ut til at gruppen med økonomifaglig bakgrunn dominerer. Her finner vi både sivil-, samfunns- og høyskoleutdannede transportøkonomer. Øvrige faglige disipliner det er et betydelig innslag av, er samfunnsplanleggere, samfunnsgeografer og jurister. Andre grupper vi finner noen av er arkitekter/landskapsarkitekter og noen svært få sivilingeniører.

På Bachelornivå dominerer økonomisk-administrativ utdanning, transportfag og markedsføring. Av de med videregående utdanning (ofte handelsskole) er dette gjerne personer med lang fartstid i transportbransjen, enten fra ruteselskaper (buss eller båt) eller fra offentlig administrasjon. Mange ansatte har supplert utdanningsbakgrunnen med videreutdanning i ledelse eller logistikk.

Det bør her bemerkes at skillene mellom de ulike utdanningsnivåene ikke nødvendigvis er entydige. Dette skyldes dels endringer i gradsstrukturen og dermed lengden på normert utdanningstid, og dels at intervjuobjektene i denne forstudien ikke hadde komplett oversikt over omfanget av videreutdanning blant de ansatte. Generelt uttrykker intervjuobjektene uansett at det er kapasitet snarere enn kompetanse som er deres utfordring i forhold til bruk av ressurser.

Flere av intervjuobjektene, særlig fra distriktsfylker uten store byer, peker på at det er vanskelig å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. Det blir også framhevet at det er vanskelig å utdanne seg til den kompetansen som er nødvendig på dette området– ”kollektivkompetanse”- siden dette ikke er definert som et eget utdanningsfelt og at det ofte krever en spesiell type erfaring for å oppnå denne kompetansen. Noen få uttrykker at det ikke er noe problem å finne godt kvalifiserte medarbeidere. Dette er først og fremst uttalt der fylkeskommunens administrasjon er lokalisert i de største byområdene.

Kort om organisering – politisk styringsmodell og avdelingsstruktur

Fylkeskommunene har ulik organisering, både når det gjelder politisk styring og administrativ organisering. Mens flertallet av fylkeskommunene fortsatt styres etter formannskapsmodellen, har fire norske fylkeskommuner innført parlamentarisk styreform. I sistnevnte tilfelle medfører dette at administrasjonen i mindre grad kan utvikle faglige prioriteringer i egen regi, siden de til en viss grad fungerer som et politisk sekretariat. Hvorvidt dette innebærer en begrensning av mulighet til faglig fundament i saksframlegg eller om det utfordrer fagkompetansen, har vi her ikke nok grunnlag for å konkludere noe om. Også når det gjelder avdelingsstruktur og hvilket ledernivå som ”ivaretar”

kollektivtransporten er det stor variasjon mellom fylkeskommunene. I omtrent halvparten av fylkeskommunene er kollektivtransport og samferdsel organisert som en del av regional (utviklings-) avdeling, mens fem av fylkeskommuner i vår kartlegging har en egen samferdselsavdeling. De øvrige tilhører enten en egen planavdeling eller miljø- og samferdselsetat. Noen fylkeskommuner har samferdselssjef eller –direktør, mens noen har fagsjefer som dekker dette området.

I hvilken grad denne organiseringen har betydning for prioritering av kollektivtransportoppgaver og –budsjett har vi ikke noe grunnlag for å si noe om på bakgrunn av den kartleggingen som her er gjort. Det kan imidlertid være naturlig å anta at det er mer fokus og rom for innflytelse i de tilfellene der man har en egen samferdselssjef enn der disse oppgavene tilhører en seksjon på et lavere administrativt nivå. Det har her ikke vært rom for å analysere hvorvidt dette har noen konsekvenser i forhold til prioritering av kollektivtransportoppgaver eller i hvilken grad disse forholdene påvirker fylkeskommunens budsjett. Imidlertid uttrykker de fleste informantene at de opplever at det er stor oppmerksomhet om samferdsel og kollektivtrafikk i deres fylke.

Flere informanter framhever at den største utfordringen er å få oppmerksomhet omkring og prioritering av driftsmidler, og at framkommelighet er en utfordring i byområdene samtidig som det er lite rom for annet en lovpålagt skyss utenfor de sentrale områdene. Det bemerkes også at administrasjonen er spent på omfanget oppgavene som følger av forvaltningsreformen og på i hvilken grad politikerne prioriterer mellom vei og kollektiv, særlig når det gjelder driftsmidler og mindre kollektivtiltak. Videre ble det bemerkt at det nye inntektssystemet for fylkeskommunene skulle ha vært på plass før reformen, politikerne må jobbe bevisst for å passe på at dette blir en forbedring fra dagens nøkkel.

Om fylkeskommunens samarbeidsforhold

I denne undersøkelsen er fylkeskommunen spurt om ”antall årsverk som er avsatt til arbeid med kollektivtransport”. Flere av intervjuobjektene viste til at det er andre avdelinger eller enheter som er involvert i arbeidet, gjerne gjennom interne høringer eller faglige diskusjoner. Dette var i sterkest grad uttrykt blant de som enten er organisert slik at de som arbeider med arealplanlegging eller regional utvikling tilhører samme avdeling eller er lokalisert nært hverandre (for eksempel nabokontorer, deler fellesarealer). Samordningsfordeler ble også framholdt av de som har saker som behandles i samme politiske komité og dermed enten blir bedt om, eller ser nytten av, å koordinere sine oppgaver og saksforberedelser.

Det kan synes som at arbeidet blir mer effektivt og gjennomslagskraftig når oppgaver knyttet til kollektivtrafikk samordnes med andre areal- eller næringsplaner i saksbehandling og/eller politisk komitéarbeid – enn når samferdsel er en egen avdeling eller komité. Sannsynligvis vil det være variasjoner mellom fylkene når det gjelder gyldigheten av denne hypotesen, spesielt i forhold til topografi og næringsstruktur. En konklusjon i forhold til dette krever imidlertid mer dyptpløyende analysearbeid.

Når det gjelder eksternt samarbeid, er alle fylkeskommunene involvert i et spekter av samarbeidsforhold med ulike offentlige og private aktører. Dette rapporteres at det er ressurskrevende og fordrer prioritering av innsatsen. Ikke sjelden er de samme aktørene (også ressursene) involvert i felles arbeid på flere ulike arenaer. Inntrykket er at det ikke oppfattes å være kompetansen som er utfordringen og begrensende i slike samarbeidsrelasjoner, men snarere uttrykkes det at det er kapasiteten hos administrasjonen til å håndtere omfanget av oppgaver. Det synes å være en tendens til at fylkeskommuner som har etablert en eller annen form for kjøpsorgan i større grad er involvert i regionale samarbeidsfora, næringsliv og nasjonale myndigheter, mens de som baserer seg på forhandling har mer fokus rettet mot transportselskapene, interesseorganisasjoner og kommunene.

Omfang av kjøp av konsulentbistand

Som vist innledningsvis favner arbeidet med kollektivtransport om et bredt spekter av tema og krever ulike typer kompetanse. En fylkeskommune kan ha mulighet til å kjøpe flere av disse tjenestene fra konsulent- og forskningsmiljøer i tilfeller der de selv eksempelvis ikke har kapasitet, kompetanse eller ønsker et nytt blikk på den aktuelle oppgaven. Årlig bruk av midler til eksterne oppdrag innenfor disse områdene varierer svært mye. Mens noen få fylkeskommune ikke kjøper noen slike tjenester, har en annen satt av 52 mill kr til dette. I de fleste tilfellene der beløpene er høye, opplyses det om at de ikke ønsker å bygge opp sin egen administrasjon, men setter heller ut oppgaver siden dette varierer mye fra år til år. De fleste som kjøper tjenester, opplyser at dette er relativt jevnt fra år til år og er i størrelsesorden 2-400 000 kr. Ofte er dette juridisk bistand ifm kontrakter eller noen utredningsoppgaver der de selv ikke har kapasitet.

I noen tilfeller er det slik at det er andre aktører som håndterer utredninger som har betydning for kollektivarbeidet i fylkeskommunen, for eksempel kan slike arbeider kjøpes av administrasjonsselskapet eller et samarbeidsorgan. Det kan også være tilfellet at de enkelte har satt ut oppgaver som de ikke mener er direkte relevante å rapportere om her. Kan dette også være et uttrykk for at det er ulike syn på hvilken kompetanse som er interessant innenfor kollektivtransporten?

Oppsummerende diskusjon og videre arbeid

I dette arbeidet har vi sett at det er om lag 135 årsverk dedikert til arbeid med kollektivtransport i fylkeskommune og Statens vegvesen. Dersom en inkluderer alle kjøpsorganene utgjør dette samlet i underkant av 440 årsverk i Norge. Det er stor variasjon i antall ansatte i de enkelte fylkeskommunene og organisering av oppgavene, både i forhold til kjøp av konsulenttjenester og produksjon av kollektivtilbudet. I denne undersøkelsen har vi i hovedsak lagt vekt på kompetanse på det taktiske nivået – som altså innebærer: *Hvilket produkt som kan hjelpe oss å nå målene?* Et fellestrekk for de fleste organisasjonene er at de mener det er kapasitet til å utføre oppgavene, snarere enn kompetanse som er utfordringen for tilrettelegge for et kollektivtilbud i tråd med de gitte målene. Flere informanter har pekt på at betingelsene for å utføre det taktiske arbeidet i stor grad avhenger av kvaliteten på og omfanget av oppgavene som utføres på strategisk og operativt nivå; altså *Hva ønsker vi å oppnå og Hvordan produserer vi dette produktet?*

Vi har også sett at det formelle utdanningsnivået er høyere i fylker der administrasjonen ligger i større byer, og det er også her det er lettest å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Det er også i hovedtrekk i disse områdene man har etablert egne kjøpsorganer.

Tidligere undersøkelser har vist at konkurranseutsetting ikke nødvendigvis medfører økte kostnader for tilrettelegging av kollektivtransporten. I denne sammenhengen kunne det være interessant å bygge på arbeidet som er gjort her for å se nærmere på hvorvidt det er en sammenheng antall ansatte, deres formelle bakgrunn og omfanget av tilbudte kollektivtjenester i henhold til gitte mål; for eksempel hvem som vinner fram i kamp om belønningsmidler og andre finansieringsordninger, og i hvilken grad dette påvirker kostnadene for ruteomfanget – både for antall tilbudte og antall benyttede kollektivseter. Dette har det ikke vært rom for å undersøke her.

Referanser

- Finn, B and Nelson, J (2005) A Functional Model for an Urban Passenger Transport Authority. *In Hensher, D (Ed), Competition and Ownership in Land Passenger Transport*. Elsevier, 559-575.
- Longva, F. og Osland, O. 2010. "Anbud på norsk". Konkurransetsetting og fristilling ved offentlig kjøp av persontransporttjenester: Effekter for tilbud, kostnader og arbeidstakere. *Tidsskrift for samfunnsforskning* nr 3/2010.
- Longva, F., Osland, O. og Skollerud, K. 2007. *Anbud i lokal rutebiltransport. Virkninger for tilbudet i distriktene og for fylkenes administrasjonskostnader*. TØI rapport 927/2007
- Osland, O., Longva, F. og Leiren, M. D. 2008 *Fylkeskommunens bestiller- og samordningsrolle i samfundsaker*. TØI rapport 990/2008
- St meld nr 37 (1996 - 97) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998 – 2007
- Van de Velde, D. 2004 Reference Framework for Analyzing Targeted Competitive Tendering in Public Transport. TØI rapport 73/2004
- Vista Analyse AS, 2008. *Rogaland Kollektivtrafikk FKF - Ekstern evaluering*
- Vista Analyse AS, 2009. Organisasjonsform for planlegging og drift av kollektivtrafikken i Hedmark og Oppland